

Werkwijzer Inzage onder geheimhouding (artikel 5.7 Wet open overheid)

Q&A's

Inzage onder geheimhouding is een speciaal instrument binnen de Wet open overheid (Woo). Het biedt onderzoekers de mogelijkheid om niet-openbare documenten van de overheid in te zien, zonder dat deze voor iedereen openbaar worden.

Hieronder beantwoorden we meest gestelde vragen.

Structuur

1. Wat is inzage onder geheimhouding?
 - Waarom is er inzage onder geheimhouding?
 - Wat is het verschil met de gebruikelijke Woo-afhandeling?
 - Wie bepaalt of inzage onder geheimhouding aan de orde is?
2. Wie kan informatie inzien onder geheimhouding?
 - Wie kan om inzage onder geheimhouding vragen?
 - Wat houdt 'onderzoek' in het kader van artikel 5.7 Woo in?
 - Moet je als onderzoeker verbonden zijn aan een universiteit of mediabedrijf?
 - Wanneer is iemand 'journalist' of 'wetenschapper'?
 - Betekent inzage voor de één ook automatisch inzage voor de ander?
3. Hoe vraag je inzage onder geheimhouding aan?
 - Moet er een Woo-verzoek liggen om inzage te krijgen?
 - Als er een Woo-verzoek ligt, wanneer vindt de inzage onder geheimhouding dan plaats in het proces?

- Kan een regulier Woo-verzoek worden omgezet in een inzage onder geheimhouding, en andersom?

4. Wat houdt een geheimhoudingsovereenkomst in?

- Is er een model geheimhoudingsovereenkomst?
- Welke 'voorwaarde' geldt altijd bij een inzage onder geheimhouding?
- Is 'geheimhouding' niet in strijd met de Grondwet?
- Wat houdt 'geheimhouding' hier in?
- Wat hoeft niet onder de geheimhouding te vallen?
- Wat is de juridische status van een geheimhoudingsovereenkomst?
- Wie bepaalt wat er in de geheimhoudingsovereenkomst komt te staan?

5. Praktische uitvoering van een inzage

- Wat moet er geregeld worden voor de inzage?
- Moet de zoekslag zijn afgerond om inzage onder geheimhouding te kunnen organiseren?
- Moet er voorafgaand aan de inzage getoetst worden aan de Woo-uitzonderingsgronden?
- Moeten persoonsgegevens in de documenten worden gelakt of afgeschermd?
- Mag tussentijds teruggekomen worden op het verschaffen van de inzage en deze voortijdig worden beëindigd?

6. Na de inzage: wat gebeurt er verder?

- Volgt er na een inzage onder geheimhouding altijd een formeel openbaarmakingsbesluit?
- Zijn er nog bijzonderheden bij de besluitvormingsprocedures na de inzage?
- Hoe zit het met inzage onder geheimhouding en actieve openbaarmaking?
- Moet het bestuursorgaan controleren of er geen niet-openbare informatie in een (aanstaande) publicatie terecht is gekomen?
- Hoe bewijst de onderzoeker dat de informatie uit andere bron verkregen is?

7. Juridische aspecten

- Kan openbaarmaking voor eenieder 'omzeild' worden door documenten enkel voor onderzoek beschikbaar te stellen via inzage onder geheimhouding?
- Moet er een formeel besluit tot inzage komen?
- Moet er een formeel besluit komen wanneer een verzoek tot inzage wordt geweigerd?
- Hoe zit het met de (wettelijke) beslistermijn van het bijbehorende Woo-verzoek?
- Moeten derden, over wie informatie in de stukken gaat, om een zienswijze worden gevraagd voorafgaand aan de inzageverlening?
- Kan inzage onder geheimhouding worden toegepast als er een bijzonder openbaarmakingsregime geldt?
- Kan artikel 5.7 Woo een rol spelen bij verzoeken met oog op hergebruik van overheidsinformatie?

1. Wat is inzage onder geheimhouding?

Waarom is er inzage onder geheimhouding?

Deze mogelijkheid is opgenomen in de Wet open overheid om mensen die historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek doen te helpen bij hun werk. Het belang van dit onderzoek vergt een zo onbelemmerd mogelijke toegang tot bronnen. Inzage onder geheimhouding in artikel 5.7 Woo is bovenal bedoeld om verzoekers snel zicht te bieden op wat er is en tegelijkertijd bestuursorganen te ontlasten in hun Woo-praktijk. De wetgever had niet de bedoeling nieuwe rechten in het leven te roepen.

Met artikel 5.7 Woo is ook niet bedoeld andere inzagemogelijkheden onmogelijk te maken: alle opties staan open voor het bestuursorgaan om snel en hulpvaardig te zijn en aan de informatiebehoefte van de onderzoeker of Woo-verzoeker te voldoen. De wetgever wilde vooral een bestaande praktijk voor onderzoek een expliciete rechtsgrondslag bieden, deze bestendigen en ook duidelijkheid bieden over de (on)mogelijkheden ervan.

Inzage onder geheimhouding betekent bij artikel 5.7 Woo dat een onderzoeker documenten mag inzien die (nog) niet voor iedereen openbaar zijn gemaakt. Op deze manier kan de onderzoeker in het belang van zijn onderzoek de documenten op relevantie beoordelen en/of kennisnemen van informatie die (mogelijk) ook niet voor iedereen openbaar mag of kan. Omdat er geheimhouding geldt, mag de onderzoeker de informatie (nog) niet verder gebruiken.

Wat is het verschil met de gebruikelijke Woo-afhandeling?

Bij de gebruikelijke afhandeling van een Woo-verzoek om informatie is het uitgangspunt dat de onderzoeker de informatie ontvangt in de vorm van een (digitale) kopie van de relevante documenten. In de documenten zijn eventuele niet-openbare delen 'gelakt' of op een andere manier afgeschermd. De documenten zijn na het Woo-besluit niet alleen beschikbaar voor de onderzoeker, maar voor iedereen (bijvoorbeeld via het [Platform open overheidsinformatie](#)).

Wanneer een bestuursorgaan aan een onderzoeker inzage onder geheimhouding geeft, betekent dit echter dat (vooralsnog) alleen de onderzoeker kennis mag nemen van de inhoud van de documenten en deze slechts mag bekijken of (scannend) lezen. Indien de onderzoeker bepaalde informatie die hij/zij heeft ingezien wil publiceren, kan het bestuursorgaan over die specifieke documenten alsnog een Woo-besluit nemen.

Verder heeft de onderzoeker een nadrukkelijk actievare rol bij de inzage onder geheimhouding dan men gewend is van de reguliere Woo-afhandeling. Zo heeft hij doorgaans vrij intensief contact met het bestuursorgaan om tot de inzage te komen en moet hij hier ook tijd voor vrijmaken in zijn agenda. Als de onderzoeker daartoe bereid is heeft dat overigens een positief effect op zijn relatie met het bestuursorgaan in de gezamenlijke missie het opvolgende Woo-verzoek tot een goed einde te brengen: hij voelt dat hij door de inzage meer deelgenoot wordt gemaakt van het proces.

Wie bepaalt of inzage onder geheimhouding aan de orde is?

Over inzage onder geheimhouding wordt gezamenlijk besloten, het is echt een kwestie van goed contact en overleg. Daarbinnen kan de inzage als instrument een goede bijdrage leveren. Het is voor beide betrokkenen geen verplichting om dit pad te bewandelen. Voor het bestuursorgaan is dit een discretionaire bevoegdheid: hij beslist of er gebruik van kan worden gemaakt. De verzoeker kan dit voorstellen, ermee instemmen en/of hiervan afzien. De toepassing van 5.7 Woo vraagt om een afweging per situatie waarbij het uitgangspunt is dat een verzoek tot toegang door het bestuursorgaan welwillend wordt benaderd.

Het begint ermee dat de onderzoeker en het bestuursorgaan een eigen afweging maken en vervolgens samen bespreken of inzage onder geheimhouding een goed idee zou kunnen zijn, voor hen allebei. Past inzage bij de informatiebehoefte van de onderzoeker? Kan men zich vinden in de praktische uitwerking? Is het uitvoerbaar en de moeite waard (ook bijv. qua personele capaciteit)? Waar zitten eventuele twijfels? Leent de informatie en de situatie zich voor inzage? Zal de vertrouwelijkheid van de informatie naar inschatting van het bestuursorgaan voldoende geborgd zijn? Gaat het in dit geval eerder winst of juist verlies opleveren ten opzichte van de reguliere Woo-procedure, vooral in de zin van tijd en inzicht in de materie? Gaat de onderzoeker de stukken echt lezen of wordt het eerder scannen op potentiële relevantie? Het is – kortom – belangrijk om over en weer te toetsen of men op één lijn zit en vergelijkbare verwachtingen van de inzage koestert.

Inzage onder geheimhouding is hoe dan ook altijd een investering in vertrouwen over en weer: de overheid laat zien niets te willen verbergen, en de onderzoeker laat zien vertrouwelijkheid te willen respecteren.

2. Wie kan informatie inzien onder geheimhouding?

Wie kan om inzage onder geheimhouding vragen?

Onderzoekers die werken aan historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek kunnen voor een inzage onder geheimhouding in aanmerking komen (één van deze doeleinden is daarbij afdoende). Dit zullen vaak journalisten en wetenschappers zijn. Het uitgangspunt is dat een verzoek om inzage onder geheimhouding door bestuursorganen welwillend wordt benaderd.

Bestuursorganen kunnen ook zelf wijzen op de mogelijkheid om documenten onder geheimhouding in te kunnen zien. Wees daarom als bestuursorgaan alert, zoek in een vroeg stadium contact met de onderzoeker en bespreek de mogelijkheden van bijvoorbeeld een inzage onder geheimhouding. Zie voor meer: de Samenwerkwijzer

Wat houdt ‘onderzoek’ in het kader van artikel 5.7 Woo in?

Bij toepassing van artikel 5.7 Woo staat het onderzoeksbelang centraal. Dit betekent vooral dat de onderzoeker geen ander – persoonlijk – belang heeft bij de toegang tot de informatie, bijvoorbeeld een (eigen) procesbelang.

Het bestuursorgaan mag zelf bepalen hoe ruim of strikt de uitleg is die aan de term ‘onderzoek’ wordt gegeven. Hij mag daarom meewegen wat het verband is tussen het gestelde onderzoek en het belang om gevraagde informatie daarvoor in te zien. Het staat het bestuursorgaan daarom bijvoorbeeld ook vrij te vragen naar een onderzoeksopzet.

Uiteraard is het daarmee niet de bedoeling dat het bestuursorgaan zich inhoudelijk bemoeit met het onderzoek of de resultaten; deze stap dient enkel voor het kunnen bepalen of er toegang wordt gegeven.

Moet je als onderzoeker verbonden zijn aan een universiteit of mediabedrijf?

Niet per se. Een bestuursorgaan kijkt wel naar de professionaliteit van de onderzoeker. Belangrijk is vooral de vaststelling dat sprake is van een serieus verzoek en dat de vertrouwelijkheid van de informatie voldoende is geborgd wanneer de onderzoeker daar kennis van kan nemen.

Een bestuursorgaan kan bijvoorbeeld in het geval van een promotieonderzoek aan de promovendus een verklaring vragen van het instituut waaraan de onderzoeker verbonden is of van zijn promotor. Ook het schrijven van een scriptie door een masterstudent is een vorm van ‘wetenschappelijk onderzoek’. In dat geval kan bijvoorbeeld verlangd worden dat er een verklaring wordt overgelegd van de scriptiebegeleider die het plan van de student steunt.

Wanneer is iemand ‘journalist’ of ‘wetenschapper’?

Wie journalist is, is niet gedefinieerd in de Woo of andere wetgeving: het is een vrij beroep en een open beroepsgroep. De term ‘journalist’ wordt in de Woo ook gebruikt bij het afbakenen van de doelgroepen die een klacht kunnen indienen bij het ACOI (artikel 7.2 Woo). In dat kader sluit het ACOI vooralsnog aan bij de omschrijving van journalist die het Openbaar Ministerie gebruikt ([Aanwijzing OM](#)). Dit betekent o.a. dat niet alleen diegenen die geheel beroepsmatig en tegen betaling als journalist werkzaam zijn hieronder vallen, maar ook diegenen die parttime of onbetaald journalistiek bedrijven.

Wat 'wetenschappelijk onderzoek' is en wie 'wetenschapper' is, wordt in principe ook ruim uitgelegd. Er mogen uiteraard wel eisen worden gesteld aan het onderzoek en aan wie er inzage zou krijgen, bijvoorbeeld in hoeverre de onderzoeksmethode aansluit bij de methodologische standaard van het specifieke vakgebied. En kwalificeert onderzoek zich als 'wetenschappelijk', dan is daarmee natuurlijk nog niet gezegd dat er ook via een inzage onder geheimhouding (ongelimiteerd) toegang wordt gegeven: dit is een belangenafweging die het bestuursorgaan maakt in het specifieke geval.

De identiteit en professionaliteit van de onderzoeker kan overigens mogelijk al voldoende worden vastgesteld via publiekelijk beschikbare informatie (via internet).

Betekent inzage voor de één ook automatisch inzage voor de ander?

Nee, bij inzage onder geheimhouding krijgt alleen een specifieke onderzoeker de mogelijkheid om informatie in te zien. De informatie wordt met de inzage immers (nog) niet openbaar voor eenieder. Wel kan een bestuursorgaan raadpleging van de informatie door meerdere onderzoekers toestaan, bijvoorbeeld vanwege de omvang van het onderzoek.

Wanneer een andere onderzoeker zich meldt voor informatie over hetzelfde onderwerp, kan de afweging om hierbij inzage onder geheimhouding te benutten, toch anders zijn. Bijvoorbeeld omdat het onderzoeksdoel en het voorziene resultaat – publicatie of niet – anders zijn, omdat het specifieke onderwerp actueel en gevoelig is of juist niet meer, of omdat er op basis van eerdere (negatieve) ervaringen twijfel is ontstaan over de professionaliteit van deze onderzoeker en daarmee of de vertrouwelijkheid wel voldoende gewaarborgd zal zijn. Iedere beoordeling staat in zoverre op zichzelf.

Wel is van belang dat het bestuursorgaan in het kader van goed en zorgvuldig bestuur tot op zekere hoogte uit kan leggen waarom de één wel toegang heeft gekregen en de ander niet.

3. Hoe vraag je inzage onder geheimhouding aan?

Moet er een Woo-verzoek liggen om inzage te krijgen?

Nee, een inzage onder geheimhouding kan ook zonder een regulier Woo-verzoek. De inzage staat in dat geval op zichzelf.

Uiteraard kan op de inzage onder geheimhouding wel een Woo-verzoek volgen. Met dit besluit krijgt de onderzoeker namelijk uitsluitend welke informatie openbaar is en dus vrijelijk gebruikt kan worden in zijn onderzoek en in de publicatie daarover, en welke informatie niet. Een onderzoeker zal in dat geval overigens wel vrij precies weten wat hij beoordeeld wil hebben. Voor het bestuursorgaan dat de inzage heeft gegeven geldt als voordeel dat hij de informatie dan ook al eens op een rijtje heeft gezet: er is door beiden voorwerk gedaan wat ten gunste komt aan de afhandeling van het Woo-verzoek.

Overigens betekent het feit dat er een Woo-verzoek ligt ook nog niet dat er altijd na de inzage een Woo-besluit met openbaarmaking voor eenieder volgt: de onderzoeker kan met alleen de inzage onder geheimhouding al voldoende zijn geïnformeerd en daarom afzien van verdere behandeling van zijn Woo-verzoek.

Als er een Woo-verzoek ligt, wanneer vindt de inzage onder geheimhouding dan plaats in het proces?

De inzage kan op verschillende momenten plaatsvinden en er ook steeds iets anders uitzien. Het gaat erom dat gekozen wordt voor een inzet die past bij de situatie.

Zo kan het zijn dat het gaat om een zeer omvangrijk verzoek waarbij (nadere) concretisering of afbakening gewenst is (in aanvulling op de mogelijkheden van art. 4.2a Woo). Dan kan het bestuursorgaan bijvoorbeeld eerst aan de onderzoeker inzicht geven in de mogelijke zoekslag, daarna inzage geven in een inventarislijst en tot slot pas daadwerkelijk inzage onder geheimhouding organiseren in (geselecteerde) documenten. Soms zal de inzage ook vergezeld of voorafgegaan worden door een overleg waarbij de aangelegenheid en (de inhoud van) de documenten nader worden geduid.

Wanneer het verzoek op zich duidelijk en overzichtelijk is, maar er meer inhoudelijk twijfel is over de relevantie, kan aan onderzoekers eventueel ook direct al inzage onder geheimhouding worden gegeven. Wanneer het bestuursorgaan verwacht dat er veel informatie is die sowieso niet openbaar kan worden voor iedereen, maar die wel op achtergrondbasis kan worden ingezien voor het onderzoek, dan kan dat helemaal vooraan in het proces al gebeuren of juist achteraan.

De inzage kan ook op meerdere momenten in één en hetzelfde proces plaatsvinden. De onderzoeker krijgt dan bijvoorbeeld meermaals alleen documenten voorgelegd waarbij het bestuursorgaan zo zijn twijfels heeft of de onderzoeker daar wel echt interesse in heeft. Dit kan één keer, maar ook meerdere malen gebeuren (en eventueel met één en dezelfde geheimhoudingsovereenkomst). Op die manier hoeft de Woo-afhandeling van documenten waarvan de onderzoeker zeker wil dat ze beoordeeld en openbaar gemaakt worden geen vertraging op te lopen door de zijstap van de inzage.

Simpel gezegd: praktisch alles is mogelijk. De enige voorwaarden zijn dat de uitvoering van het Woo-verzoek met de inzage enerzijds beter aansluit bij de daadwerkelijke informatiebehoefte van de onderzoeker, en anderzijds ook werkbaar blijft voor het bestuursorgaan.

Kan een regulier Woo-verzoek worden omgezet in een inzage onder geheimhouding, en andersom?

Ja, maar in principe alleen als hierover overeenstemming bestaat tussen de onderzoeker en het bestuursorgaan. De wens van de verzoeker staat in principe voorop: het initiatief voor de vorm ligt daarom allereerst bij hem. Het bestuursorgaan kan niet eenzijdig omzetten omdat hiervoor instemming van de onderzoeker vereist is. Maar hij kan wel (op eigen initiatief) een voorstel tot omzetting doen. Hoe dan ook is het raadzaam om over de omzetting met elkaar in gesprek te gaan, onder meer om de precieze reikwijdte en formele data te bepalen en concrete afspraken te maken over de inzage dan wel de afhandeling van het Woo-verzoek.

4. Wat houdt een geheimhoudingsovereenkomst in?

Is er een model geheimhoudingsovereenkomst?

Ja, het ACOI heeft hiervoor een model gemaakt. Deze is te vinden op; zie: verwijzing

Welke 'voorwaarde' geldt altijd bij een inzage onder geheimhouding?

Op grond van lid 3 van artikel 5.7 Woo wordt aan de toegang tot de informatie de 'voorwaarde' verbonden dat de verkregen informatie niet verder verspreid wordt zonder voorafgaand besluit van het bestuursorgaan waarmee de informatie voor eenieder openbaar wordt gemaakt. Dat besluit is dus een regulier Woo-besluit, of een openbaarmakingsbesluit op basis van een ander bijzonder regime (zie artikel 8.8 Woo en bijbehorende bijlage). Hiermee geldt er dus een wettelijk voorwaardelijk verspreidingsverbod: informatie mag van de Woo pas door de onderzoeker worden verspreid als aan deze voorwaarde is voldaan. Dit is niet anders wanneer de verzoeker enkel om inzage heeft gevraagd.

De wet verbindt deze voorwaarde zelf aan de toepassing van artikel 5.7 Woo; hiervoor is geen besluit vereist wanneer het om toegang in de zin van inzage gaat. In de praktijk betekent dit dat partijen voorafgaand aan de feitelijke inzage een geheimhoudingsovereenkomst ondertekenen, ter bevestiging van deze wettelijke voorwaarde. Een eenzijdige geheimhoudingsverklaring met ondertekening door de onderzoeker is mogelijk, maar voor de verhoudingen en het vertrouwen is een tweezijdige overeenkomst volgens het ACOI het beste instrument om wederzijdse instemming te bevestigen.

Daarbij geldt ook dat het verstandig is als het bestuursorgaan een conceptversie van de geheimhoudingsovereenkomst tijdig te delen, om verrassingen, discussies en ander ongemak over de inhoud ervan zoveel mogelijk te voorkomen.

Is 'geheimhouding' niet in strijd met de Grondwet?

Artikel 7 van de Grondwet garandeert vrijheid van drukpers en vrijheid van meningsuiting. Het is daarom in beginsel aan de onderzoeker om te bepalen welke informatie hij wel en niet kan gebruiken en publiceren. Die vrijheid is evenwel niet ongeclausuleerd, want er staat ook 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'.

Hier komt de geheimhouding van lid 3 van artikel 5.7 Woo om de hoek kijken. Dit brengt een verantwoordelijkheid met zich mee voor de onderzoeker. Het verspreiden van vertrouwelijke informatie staat al sinds jaar en dag strafbaar op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht. Overtreding van deze en andere voorwaarden die in de geheimhoudingsovereenkomst zijn opgenomen zijn ook strafbaar op grond van artikel 8.1 Woo. Deze strafbaarstelling in artikel 8.1 Woo geldt overigens ook wanneer het gaat om een verstrekking van informatie die de verzoeker betreft (artikel 5.5 Woo) of om een verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen (artikel 5.6 Woo).

Door aan het bestuursorgaan na een inzage onder geheimhouding te vragen om alsnog een Woo-besluit te nemen – over alle of een deel van de documenten - wordt voor iedereen duidelijk welke informatie openbaar is en welke niet. Ook kan de onderzoeker voorafgaand aan publicatie op eigen initiatief aan het bestuursorgaan vragen hoe ver de geheimhouding precies strekt. In feite

schakelt de onderzoeker op beide manieren de hulp van het bestuursorgaan in om zijn eigen verantwoordelijkheid bij de geheimhouding goed te kunnen nemen.

Wat houdt 'geheimhouding' hier in?

Geheimhouding betekent dat de onderzoeker de informatie in principe niet mag delen met derden, zoals collega's, media of familie, tenzij anders is overeengekomen in de geheimhoudingsovereenkomst. Er kan binnen de categorie 'derden' een uitzondering gemaakt worden voor (rechts)vertegenwoordigers en/of mede-onderzoekers en/of (eind-)redacteurs. Treedt hierover in overleg wanneer dit aan de orde is. Verder valt aan te bevelen in de geheimhoudingsovereenkomst op te nemen met wie en op welke wijze welke informatie wél mag worden gedeeld, bijvoorbeeld wanneer het onderzoek door de onderzoeker samen met anderen wordt verricht, zeker wanneer die niet eveneens komen inzien.

Ook kunnen onderzoeker en bestuursorgaan met elkaar afspreken dat het onredelijk is wanneer onderzoeker informatie geheim moet houden die in feite niet vertrouwelijk (meer) is, bijvoorbeeld wanneer de informatie beschikbaar is uit openbare bronnen.

De geheimhouding geldt in ieder geval voor alle documenten die zijn ingezien, tot het moment waarop een bestuursorgaan met een Woo-besluit heeft aangegeven welke (delen van) documenten openbaar zijn en welke niet. Daarna ziet de geheimhouding alleen nog op de informatie die niet door het bestuursorgaan openbaar is gemaakt.

Wat hoeft niet onder de geheimhouding te vallen?

Het zou onredelijk zijn om informatie geheim te houden die dat in feite niet (meer) is. Een voorwaarde tot geheimhouding moet dan ook vrijwel altijd worden uitgebreid met een uitzondering voor situaties waaruit blijkt dat redelijkerwijs geen sprake meer is van geheimhouding.

In het model van ACOI voor de geheimhoudingsovereenkomst zijn standaard de meest voorkomende situaties opgenomen, bijvoorbeeld wanneer de informatie bekend is uit openbare bronnen of openbaar moet van de wet of rechter. Dat de informatie openbaar zou moeten maakt echter nog niet dat er ook inzage *moet* worden gegeven. Inzage ligt wellicht voor de hand, maar blijft ook hier een keuze.

Meer specifiek kan bij statistisch onderzoek gelden dat de informatie die door verwerking van het bronmateriaal op een hoog geaggregeerd niveau wordt gecreëerd, zelf niet valt binnen het bereik van de geheimhouding. De gegenereerde informatie betreft hier dan immers 'nieuwe' informatie. Het is in dat geval raadzaam hier expliciet aandacht aan te besteden in het contact voorafgaand aan de inzage, hier zo nodig afspraken over te maken en die vast te leggen.

Wat is de juridische status van een geheimhoudingsovereenkomst?

De *inzage* onder geheimhouding is een feitelijke handeling (het heeft geen rechtsgevolg tot doel). Het vereist dus geen besluitvorming in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De wetgever heeft dat bij de totstandkoming van de Woo ook benadrukt. Dat maakt dat de geheimhoudingsovereenkomst die de partijen tekenen een civielrechtelijk karakter heeft. Als er over geprocedeerd zou moeten worden, dan loopt dat via het civiele recht en niet via het

bestuursrecht. Verder is overtreding van de voorwaarden strafbaar op grond van artikel 8.1 Woo en artikel 272 Wetboek van Strafrecht.

Alleen wanneer sprake is van *verstrekking* (en dus niet van toegang via inzage), dan is er sprake van bestuursrechtelijke besluitvorming en maakt de geheimhoudingsverklaring of -overeenkomst daar onderdeel van uit. In dat geval staan tegen dit totaalpakket wel bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open.

Wie bepaalt wat er in de geheimhoudingsovereenkomst komt te staan?

Een geheimhoudingsovereenkomst moet een product zijn waarmee alle partijen die het gaan ondertekenen akkoord zijn. Het is daarom van belang dat dit document de belangen van zowel de onderzoeker als het bestuursorgaan in voldoende mate representeert. Zowel het bestuursorgaan als de onderzoeker kan het initiatief nemen tot het opstellen van de geheimhoudingsverklaring. Het ACOI heeft een model geheimhoudingsovereenkomst gemaakt waarin een goede balans is aangebracht tussen deze betrokken belangen.

Zowel de onderzoeker als het bestuursorgaan moeten deze overeenkomst voorafgaand aan het ondertekenen in concept kunnen lezen. Het moet ook mogelijk zijn om over en weer aanpassingsvoorstellen te doen voor de afspraken die hierin worden opgenomen. Bij gebruik van de model geheimhoudingsovereenkomst is het goed om dan duidelijk zichtbaar te maken op welke punten een voorstel tot wijziging wordt gedaan in het kader van maatwerk (bijv. door cursivering, kleurgebruik).

Het verdient daarom aanbeveling als bestuursorgaan de geheimhoudingsovereenkomst tijdig toe te zenden aan de onderzoeker, in ieder geval voor de dag van de feitelijke inzage, zodat er nog voldoende ruimte is voor vragen en aanpassing.

5. Praktische uitvoering van de inzage

Wat moet er worden geregeld voor de inzage?

Aan een inzage onder geheimhouding worden geen (wettelijke) vormeisen gesteld. Maar er zijn natuurlijk veel praktische aspecten voor zowel het bestuursorgaan als de onderzoeker: de inzage onder geheimhouding vereist wederzijdse inspanningen. Het is belangrijk om hierover goede afspraken te maken.

Te denken valt aan:

- Inzage op kantoor of in een beveiligde digitale omgeving op afstand, waarbij inzage op kantoor doorgaans enkel mogelijk zal zijn op afspraak;
- Krijgt een onderzoeker inzage in fysieke, gedigitaliseerde of digitale documenten? Aandachtspunt hierbij is dat digitaliseren van fysieke documenten de nodige extra tijd in beslag kan nemen;
- Onderzoekers zullen vaak zelfstandig door de stukken willen gaan. Het is goed vooraf te melden wanneer hiervan wordt afgeweken;
- Als de onderzoeker ICT-middelen e.d. inlevert, moeten deze ergens veilig kunnen worden opgeborgen door het bestuursorgaan;
- Het kan helpen om tijdens de inzage een medewerker stand-by te houden voor eventuele vragen van de onderzoeker;
- Wanneer het de bedoeling is dat er een Woo-besluit volgt op de inzage, dan moet de onderzoeker en/of de medewerker kunnen bijhouden voor welke documenten dit in elk geval gewenst is, bijvoorbeeld door die documenten te markeren op een inventarislijst of digitaal naar mapjes 'wel' en 'niet' te verslepen;
- Hoe lang mag de inzage voor beiden duren en hoe vaak mag de onderzoeker komen inzien?
- Een afbakening in tijd. In de meeste gevallen stelt het bestuursorgaan niet op voorhand een harde limiet qua tijdvak of aantal bezoeken. Wanneer er meerdere afspraken worden gemaakt, is het verstandig als het bestuursorgaan de spelregels van de inzage onder geheimhouding opnieuw in herinnering brengt bij de onderzoeker, zeker wanneer hier enige tijd tussen zit;
- Het tekenen van een geheimhoudingsovereenkomst. Denk ook aan tijdige verzending vooraf.

Het bestuursorgaan gaat in principe primair over de vorm van de inzage en hoe die er feitelijk uitziet; de onderzoeker kan uiteraard wel voorkeuren aangeven of tegenvoorstellen doen. Kan hij zich niet vinden in de wijze waarop het bestuursorgaan de inzage inkleedt, dan kan hij altijd nog beslissen van de inzage af te zien.

Verder communiceert het bestuursorgaan zo gastvrij mogelijk over hoe laat en waar de onderzoeker wordt verwacht, waar hij zich mag melden, wat de contactgegevens zijn, of er om een legitimatiebewijs zal worden gevraagd etc. Hetzelfde geldt voor andere aangelegenheden van praktische aard, zoals beschikbaarheid van toilet, koffie, thee, lunchroom, etc.

Tot slot: het uitgangspunt is dat er voor de onderzoeker geen kosten zijn voor de inzage onder geheimhouding, ook niet wanneer de overheid hiervoor digitale stukken uitprint. Dit geldt vooral in de situatie dat het bestuursorgaan ervoor kiest digitale inzage niet mogelijk te maken. Zie hiervoor verder artikel 8.6 Woo.

Moet de zoekslag zijn afgerond om inzage onder geheimhouding te kunnen organiseren?

Niet noodzakelijkerwijs. In de meeste gevallen verricht het bestuursorgaan de initiële zoekslag, waarna de onderzoeker door de documenten gaat om ze te beoordelen op relevantie en/of om kennis te nemen van de inhoud. Er zijn echter ook situaties denkbaar waarbij de geheimhoudingsplicht wordt benut door de verzoeker vroegtijdig actief te betrekken in het verrichten van de zoekslag. De verzoeker kan dan bijvoorbeeld meedenken over de zoektermen en direct meekijken of dit wel het beoogde resultaat oplevert. Dit maakt ook dat er meerdere (aanvullende) zoekslagen plaats kunnen vinden en dus ook meerdere momenten van inzage, die zo mogelijk allemaal vallen onder één en dezelfde geheimhoudingsovereenkomst.

Tegelijkertijd: het is natuurlijk erg vervelend voor de onderzoeker als de informatie geheel ongeordend qua tijd of onderwerp of nog niet ontdubbeld aan hem wordt gepresenteerd. Het uitzoekwerk dat daarbij hoort is niet alleen frustrerend, maar levert ook veel tijdverlies op. De slechte informatiehuishouding mag dan ook niet op de onderzoeker afgewenteld worden. Hou daarom eveneens rekening met zijn belangen bij een goed georganiseerde inzage en maak eventuele praktische knelpunten vooraf bespreekbaar.

Betekent inzage onder geheimhouding dat de onderzoeker alle stukken te zien krijgt?

Dat kan, maar het hoeft niet. In sommige gevallen kiest het bestuursorgaan ervoor een deel van de gevraagde informatie uit te zonderen van de inzage, omdat hij meent dat deze informatie niet voor inzage in aanmerking kan komen. Dan haalt het bestuursorgaan documenten uit de set of schermt bepaalde passages en (persoons)gegevens af. Er kan ook juist voor worden gekozen om alleen de documenten waarbij wordt getwijfeld over relevantie voor het verzoek aan de onderzoeker voor te leggen, of juist die waarvan de relevantie op voorhand vaststaat. Of bijvoorbeeld enkele documenten die representatief zijn voor een heleboel gelijksoortige documenten: die hoeft de onderzoeker echt niet allemaal te bekijken om te zien of ze relevant zijn.

Een andere praktisch ingestoken optie is dat de onderzoeker de stukken niet zelf te zien krijgt, maar dat het bestuursorgaan ze aan de onderzoeker voorleest of geparafraseerd aan hem presenteert. Kanttekening hierbij is wel dat dit enkel te doen is bij dossiers van (zeer) geringe omvang en dat zowel bestuursorgaan als onderzoeker hier heil in zien, gelet op de benodigde inspanningen van beide kanten.

Wanneer de onderzoeker geen (daadwerkelijke) inzage krijgt in alle gevraagde documenten is het van belang dat het bestuursorgaan tijdig aan de onderzoeker vertelt dat dit het geval is en zo mogelijk ook hoe de schifting eruit zal zien. Op die manier kan de onderzoeker zelf de afweging maken of inzage in het resterende deel voor hemzelf dan nog wel relevant zal zijn.

Moet er voorafgaand aan de inzage getoetst worden aan de Woo-uitzonderingsgronden?

Bij de toepassing van artikel 5.7 Woo hoeft het bestuursorgaan niet eerst na te gaan of de informatie openbaar gemaakt kan worden. Die toets vindt in de regel pas plaats nadat de inzage c.q. het onderzoek is afgerond en kan in dat geval beperkt blijven tot de geselecteerde informatie, meer specifiek met oog op publicatie ervan door de onderzoeker.

Dat betekent niet dat het bestuursorgaan er voorafgaand aan de inzage helemaal geen acht op hoeft te slaan welke informatie de inzage betreft. Inzage op grond van artikel 5.7 Woo vereist wel

dat het bestuursorgaan in het kader van zorgvuldig handelen tot op zekere hoogte weet tot welke informatie er toegang wordt gegeven en hoe gevoelig die mogelijk is (een vorm van risicotaxatie).

Daarnaast kan er ook inzage worden verschaft aan informatie waarvan het bestuursorgaan (en eventueel ook de onderzoeker) weet dat die op grond van artikelen 5.1 en 5.2 Woo niet voor een ieder openbaar kan of mag worden. In dat geval wordt er wel (globaal) 'getoetst' of de informatie openbaar zou kunnen, maar zonder dat het bestuursorgaan dit ook echt juridisch beoordeelt, lakt en openbaarmaking ervan formeel weigert. Wel is het (extra) van belang om in zo'n situatie af te spreken wat de onderzoeker precies wél en niet met deze informatie mag doen.

Moeten persoonsgegevens in de documenten worden gelakt of afgeschermd?

Dit is een vraag die raakt de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG (Uavg). Inzage bieden is immers een verwerking in de zin van de AVG wanneer er persoonsgegevens in de documenten staan.

Er is hier sprake van een grondslag voor verwerking. Ingeval van artikel 5.7 Woo is er sprake van een noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens door de overheid om een door de wet gegeven taak uit te oefenen, namelijk in het kader van de Woo toegang verschaffen tot overheidsinformatie en de goede afhandeling van Woo-verzoeken. Deze taak volgt uit 1.1 Woo, waarin staat dat eenieder het recht heeft op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij de Woo gestelde beperkingen. Dat dit extra zwaar weegt in het kader van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek volgt uit artikel 5.7 Woo zelf en heeft de wetgever ook bevestigd in de toelichting hierop.

Vervolgens moet het bestuursorgaan een risicotaxatie doen. Wordt de persoonlijke levenssfeer van de betrokken individuen niet onevenredig geschaad door inzage voor onderzoek? Moet er informatie, gelet op het doel van het onderzoek, uit de set worden verwijderd of afgeschermd? Hoe groter de gevoeligheid van de gegevens, hoe groter de noodzaak ze te verwijderen of af te schermen. Wanneer een exacte taxatie door de omvang van de set niet mogelijk is, kan het bestuursorgaan via een representatieve steekproef een globale indicatie krijgen en alsnog een globale taxatie van de mogelijke privacyrisico's verrichten.

Voor normale persoonsgegevens zoals namen, functies, e-mailadressen, etc. geldt dat het in beginsel niet nodig is om ze te verwijderen of af te schermen. Met het ondertekenen van de geheimhoudingsovereenkomst is de vertrouwelijkheid van de toegang tot persoonsgegevens immers ook met voldoende waarborgen omkleed.

Dit ligt anders bij bijzondere persoonsgegevens of strafrechtelijke gegevens, dan wel identificerende nummers (artikel 5.1 lid 1 onder d en e Woo), evenals andersoortige gevoelige informatie zoals informatie van of over minderjarigen. Hoewel inzage niet op voorhand in het geheel is uitgesloten, ligt veel minder snel voor de hand dat hierin überhaupt inzage wordt gegeven. Alles valt of staat dan met de onderzoeker en het onderzoek.

Verder is hier van belang dat het bestuursorgaan in alle gevallen aan de voorkant maatregelen treft om de (verdere) verspreiding van persoonsgegevens tegen te gaan. Dat kan bijvoorbeeld al door het maken van kopieën niet toe te staan én het tekenen van een geheimhoudingsovereenkomst.

Bij twijfel is het aan te bevelen contact te zoeken met de privacy-officer of de Functionaris Gegevensbescherming.

Mag tussentijds teruggekomen worden op het verschaffen van de inzage en deze voortijdig worden beëindigd?

Ja, het bestuursorgaan of de onderzoeker kunnen tezamen of afzonderlijk te allen tijde voorafgaand en tijdens de inzage tot de conclusie komen dat de inzage niet kan plaatsvinden of voortgezet kan worden. Het staat hen vrij tot beëindiging te komen, bijvoorbeeld omdat er contra-indicaties bekend worden of de inzage onder geheimhouding toch niet de voor de onderzoeker gewenste informatie oplevert. Wel geldt dat als dit zich tijdens de feitelijke inzage voordoet, de geheimhouding geldt voor alle informatie die de onderzoeker tot op dat moment al onder ogen is gekomen.

6. Na de inzage: wat gebeurt er verder?

Volgt er na een inzage onder geheimhouding altijd een formeel openbaarmakingsbesluit?

Nee, dat hoeft niet. Het proces kan eindigen met de inzage onder geheimhouding, maar de wetgever gaat er vanuit dat dat zeker niet in alle gevallen zo zal zijn. Vaak zal een Woo-besluit nodig zijn als de onderzoeker (geselecteerde) informatie uit documenten wil publiceren en/of meer duidelijkheid wil over wat precies wel en niet vertrouwelijk moet blijven gedurende het verdere onderzoek en na afloop daarvan. Dit verloopt via de reguliere Woo-procedure.

Zijn er nog bijzonderheden bij de besluitvormingsprocedures na de inzage?

Bij het opvolgende primaire Woo-proces over geselecteerde stukken in principe niet, maar daarna kan het wel interessant worden in bezwaar en beroep. Normaal gesproken weet de verzoeker niet wat er in de stukken staat ('black box') en is het dus lastig voor hem om concreet en gericht de beoordeling door het bestuursorgaan te betwisten. Dat verandert wanneer de verzoeker inzage heeft gehad. De inzage leidt dus ook tot een goed geïnformeerde verzoeker in vervolprocedures, iets wat op zichzelf als positief kan worden beschouwd in het kader van 'equality of arms'. Dit is echter niet het doel van de inzage, maar eerder een potentieel neveneffect.

Overigens kan artikel 5.7 Woo ook een andere rol spelen bij bezwaar: wanneer is besloten dat informatie niet openbaar kan, dan kan het eventueel in de bezwaarfase worden voorgelegd aan de onderzoeker. De onderzoeker kan op deze manier alsnog kennisnemen van de informatie.

Onder dergelijke omstandigheden kan het zijn dat ook (rechts)vertegenwoordigers kennis moeten kunnen nemen van de stukken, uiteraard eveneens onder geheimhouding (uitgezonderd gebruik in de betreffende procedure). Het is verstandig hierover afspraken te maken in de geheimhoudingsovereenkomst.

Hoe zit het met inzage onder geheimhouding en actieve openbaarmaking?

Wanneer er toegang wordt gegeven op grond van 5.7 Woo heeft dat niet tot rechtsgevolg dat de informatie openbaar wordt voor eenieder. Eventuele mededelingen en (verstrekking)besluiten op grond van artikel 5.7 Woo hoeven daarom niet *verplicht* actief openbaar te worden gemaakt: ze vallen niet onder artikel 3.3 Woo.

Mocht het bestuursorgaan (op een later moment) overwegen informatie uit het gevraagde dossier op enig moment actief openbaar te maken op grond van artikel 3.1 Woo, dan is het goed om het hierover te hebben. Dit geldt in het bijzonder wanneer de onderzoeker na inzage afziet van een Woo-besluit of zijn Woo-verzoek qua reikwijdte zeer sterk inperkt. Het is altijd goed om verwachtingen die er over en weer kunnen leven expliciet te maken en met elkaar te bespreken.

Moet het bestuursorgaan controleren of er geen niet-openbare informatie in een (aanstaande) publicatie terecht is gekomen?

Voorafgaande controle van wat er gepubliceerd zal worden, is vanwege het censuurverbod van artikel 7 Grondwet zeker niet de bedoeling. Bij de inzage onder geheimhouding op grond van artikel 5.7 Woo geldt dat het bestuursorgaan verantwoordelijk is voor wat er gebeurt tot en met het moment dat de onderzoeker na de inzage de deur uitloopt; de onderzoeker is verantwoordelijk voor wat er daarna gebeurt. Zeker nadat een openbaarheidsbesluit is genomen, is voor het bestuursorgaan de kous af.

Het is daarom bijvoorbeeld ook niet gepast om als *verplichting* op te nemen dat de onderzoeker het bestuursorgaan voorafgaand aan de publicatie om reactie vraagt die daaraan moet worden toegevoegd. Soms kan het voor de onderzoeker juist prettig zijn om uit eigen beweging aan het bestuursorgaan voor te leggen of deze meent dat een bepaalde passage of wijze van opschrijven in overeenstemming is met de geheimhoudingsovereenkomst, zeker wanneer hij daar zelf over twijfelt. Dat mag natuurlijk altijd, zolang het initiatief daarvoor maar bij hem als onderzoeker ligt.

Het bestuursorgaan hoeft eveneens niet na publicatie te controleren of er niet-openbare informatie naar buiten is gekomen in strijd met de geheimhoudingsplicht. Het bestuursorgaan mag bijvoorbeeld wel aan de verzoeker vragen om de publicaties achteraf toe te sturen. Hoewel enkele bestuursorganen de controle achteraf wel als hun plicht ervaren, bijvoorbeeld om te weten of zij aangifte zouden moeten doen, is dit niet iets waar de Woo of het Wetboek van Strafrecht hen toe verplicht.

Wat gebeurt er als de geheimhouding of andere voorwaarden zijn geschonden?

Overtreding van de voorwaarden die zijn gesteld bij de inzage onder geheimhouding op grond van 5.7 Woo, met inbegrip van het wettelijke voorwaardelijke verspreidingsverbod van lid 3, is strafbaar (artikel 8.1 Woo). Sowieso kan het naar buiten brengen van niet-openbare informatie worden aangemerkt als 'opzettelijke schending van een wettelijke geheimhoudingsplicht' (272 Wetboek van Strafrecht). De mogelijke consequenties zijn ook gelijk: gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie.

Omdat dit via het strafrecht loopt is het Openbaar Ministerie degene die in actie komt voor onderzoek en eventuele vervolging. Dit kan het uit eigen beweging doen, bijvoorbeeld op basis van maatschappelijke signalen, of omdat er aangifte is gedaan.

Verder is het goed te benoemen dat de kans groot is dat het overtreden van de voorwaarden leidt tot een vertrouwensbreuk tussen de onderzoeker en het bestuursorgaan (en eventueel ook anderen wanneer dit bekend wordt). Dit is een belangrijke contra-indicatie voor eventuele toekomstige inzagen en andere vertrouwelijke samenwerkingen. Van dat feit alleen al gaat een inherente remmende werking uit waardoor het risico dat de onderzoeker de voorwaarden overtreedt wordt beperkt.

Hoe bewijst de onderzoeker dat de informatie uit andere bron verkregen is?

De vraag is of het nodig is dat de onderzoeker dat bewijst. Dat hij de geheimhouding heeft geschonden moet hier immers in de eerste plaats worden bewezen door het Openbaar Ministerie.

7. Juridische aspecten

Kan openbaarmaking voor eenieder 'omzeild' worden door documenten enkel voor onderzoek beschikbaar te stellen via inzage onder geheimhouding?

Dit is aan bod gekomen tijdens de Kamerbehandeling van de Woo. Het antwoord was: nee, hoewel de zorg begrijpelijk is, kan dit wetsartikel niet gebruikt worden als 'bestuurlijke truc' om openbaarmaking voor eenieder te voorkomen. Het belangrijkste argument was destijds dat het hier expliciet zou gaan om informatie die op grond van 5.1 en 5.2 van de Woo niet voor eenieder openbaar *kan* worden. Er is dan geen sprake van 'omzeilen', want deze informatie komt volgens het bestuursorgaan überhaupt niet voor openbaarmaking in aanmerking.

Het ACOI vult daar graag op aan dat in de situatie van een vertrouwelijke voorinzage waarna er een reguliere Woo-afhandeling plaatsvindt, er eveneens geen sprake is van 'omzeilen' van openbaarmaking. De verzoeker bepaalt immers in *alle* gevallen bij de Woo wat de precieze reikwijdte van zijn verzoek is, met de door hem gekozen formulering en al dan niet met hulp van het bestuursorgaan. Wanneer inzage onder geheimhouding leidt tot nadere afbakening kan er dus niet gezegd worden dat de samenleving documenten wordt onthouden. Daarnaast is er de mogelijkheid dat deze verzoeker of een ander (later) alsnog om openbaarmaking van de betreffende documenten verzoekt; die optie blijft altijd open.

Moet er een formeel besluit tot inzage komen?

Nee, bij artikel 5.7 Woo in beginsel niet. De wetgever heeft ervoor gekozen bij artikel 5.7 Woo niet uit te gaan van een Awb-besluit. De beslissing om toegang te geven tot niet-openbare stukken is volgens de wetgever een *feitelijke handeling*.

Bij inzage onder geheimhouding geldt er pas een schriftelijkheidseis wanneer er een Woo-afhandeling volgt en er op grond van artikel 4.1 Woo een openbaarmakingsbesluit wordt genomen. Dat is alleen anders wanneer het bestuursorgaan aan de onderzoeker de informatie niet (louter) ter inzage geeft, maar deze (ook) aan hem *verstrekt*.

Verder volgt er gewoon een Woo-besluit als na inzage op grond van artikel 5.7 Woo het reguliere Woo-traject wordt voortgezet of er alsnog een Woo-verzoek volgt.

Moet er een formeel besluit komen wanneer een verzoek tot inzage wordt geweigerd?

De wetgever heeft zich op het standpunt gesteld dat er bij inzage onder geheimhouding sprake is van een feitelijke handeling. In dat geval treedt er volgens de wetgever geen publiekrechtelijk rechtsgevolg op: dat gebeurt pas wanneer er wordt getoetst of de informatie voor eenieder openbaar kan. Met de 'beslissing' dat toegang wordt verschaft en het tekenen van de geheimhoudingsovereenkomst, wordt er op grond van de Woo geen (nieuw) recht gecreëerd. In de praktijk lijkt het eerder een soort uitnodiging de stukken onder voorwaarden te komen inzien en de schriftelijke acceptatie daarvan.

Dit alles leidt tot de conclusie dat – omdat er geen sprake is van een besluit in de zin van de Awb – er ook geen aanvraag ligt in de zin van de Awb. Wanneer het bestuursorgaan meent dat artikel 5.7 Woo in een specifiek geval niet aan de orde kan zijn, dan is een reactie op het verzoek of een mededeling daarover geen besluit. Tegen de reactie of mededeling staan geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open.

Dat ligt zo nodig anders wanneer een dergelijke mededeling wordt gedaan in hetzelfde document waarmee een besluit wordt genomen op een (parallel) Woo-verzoek (zie ter illustratie Rb. Den Haag 8 december 2023, [ECLI:NL:RBDHA:2023:20126](#)). In dat geval is het verstandig om een bewuste keuze te maken een en ander in de communicatie bij elkaar te houden of juist uit elkaar te halen met oog op rechtsbescherming (bezwaar, beroep).

Hoe zit het met de (wettelijke) beslistermijn van het bijbehorende Woo-verzoek?

De termijn loopt door ongeacht de inzage en kan dus gewoon in de tussentijd verstrijken. Artikel 5.7 Woo kent immers geen opschortende werking.

De Woo laat echter de optie open dat er afspraken worden gemaakt over de termijn (zie ook de overlegverplichting van artikel 4.2a Woo), zowel bij de normale Woo-afhandeling als bij de bijzondere procedures zoals die van artikel 5.7 Woo. Doe dit ook, zodat alle betrokkenen in het proces weten waar ze aan toe zijn. Daarbij kan – als de wettelijke termijn nog niet is verstreken – de beslistermijn formeel worden opgeschort in onderling overleg (artikel 4:15 lid 2 onder a Awb: opschorting met instemming van de verzoeker). Dit kan voor de duur van de inzage, maar ook gelden voor de opvolgende reguliere Woo-afhandeling.

Is de wettelijke termijn wel al verstreken, dan is er geen formele opschorting mogelijk, maar ook in dat geval kunnen het bestuursorgaan en de onderzoeker nog steeds afspraken maken over een reële haalbare beslistermijn. Bestuursrechters beschouwen dergelijke afspraken als een overeenkomst en nemen ze graag tot uitgangspunt bij de beroepsprocedure.

Moeten derden, over wie informatie in de stukken gaat, om een zienswijze worden gevraagd voorafgaand aan de inzageverlening?

Doorgaans niet, de wetgever beschouwt het geven van toegang bij artikel 5.7 Woo niet als een Awb-besluit en gaat er vanuit dat na de inzage eventueel nog de reguliere Woo-afhandeling volgt. Een eventuele zienswijzeprocedure is pas een stap in die vervolprocedure dus *nadat* de inzage onder geheimhouding heeft plaatsgevonden. Volgt er geen reguliere Woo-afhandeling, dan is er formeel geen rol voor de derde.

Een zienswijzeprocedure ligt hier overigens ook niet in de rede, al is het maar vanwege de praktische uitvoering van de inzage onder geheimhouding. Als het de bedoeling is dat de verzoeker zo mogelijk duizenden documenten door gaat nemen, dan ligt het niet voor de hand dat over al die documenten ook nog eens zienswijzen worden gevraagd. Zou dat wel moeten, dan kun je je afvragen wat de meerwaarde van artikel 5.7 Woo in zo'n geval nog zou zijn.

Uiteraard geldt wel in alle gevallen dat het bestuursorgaan bestuurlijk behoorlijk en zorgvuldig moet handelen. De belangen van derden worden in veruit de meeste gevallen afdoende beschermd door de beoordeling van het bestuursorgaan dat toegang in dit geval acceptabel is, door het tekenen van de geheimhoudingsovereenkomst en met passende maatregelen in de praktische uitvoering van de inzage. Dit alles heeft namelijk ook betrekking op de positie van de derde. Maar een formeelrechtelijke rol heeft hij dus niet bij de inzage onder geheimhouding van artikel 5.7 Woo.

Kan inzage onder geheimhouding worden toegepast als er een bijzonder openbaarmakingsregime geldt?

Ja, maar het hangt er wel vanaf met welk regime – en dus ook met welke informatie – je te maken hebt. Het bestuursorgaan beoordeelt van geval tot geval hoeveel ruimte er wordt gezien om inzage te verschaffen.

Op zich staat 5.7 Woo niet genoemd in het rijtje wetsartikelen dat volgens artikel 8.8 Woo niet van toepassing is wanneer een bijzonder uitputtend bedoeld regime geldt (zie ook de bijlage bij 8.8 Woo). Volgens de wetgever was het niet nodig om artikel 5.7 Woo uit te zonderen omdat dit artikel geen recht of een plicht oplevert (discretionaire bevoegdheid: 'kanbepaling!'). Het past overigens ook niet binnen de geest van de wet om de precieze verhouding tussen deze artikelen heel formeel-juridisch te benaderen.

Dit alles betekent dat in sommige gevallen een regulier Woo-verzoek op grond van artikel 4.1 Woo niet aan de orde kan zijn, maar er wél degelijk toegang kan worden verschaft op grond van 5.7 Woo. Dit houdt verband met het doel van de inzage, namelijk kunnen kennisnemen in het kader van onderzoek. In zo'n geval kan alleen na de inzage geen beslissing over openbaarmaking voor eenieder op grond van de Woo volgen.

Er staan ook regimes genoemd op de bijlage bij artikel 8.8 Woo die echter wel degelijk in de weg staan aan toepassing van artikel 5.7 Woo. Een eerste voorbeeld daarvan betreft 67 Awr (Rb. Den Haag 8 december 2023, [ECLI:NL:RBDHA:2023:20126](#)).

Kan artikel 5.7 Woo een rol spelen bij verzoeken met oog op hergebruik van overheidsinformatie?

Deze vraag kwam aan de orde in het kader van de Uitvoeringswet datagovernanceverordening. In de toelichting staat dat de verordening een kader biedt voor hergebruik wanneer daar in nationale wetgeving een grondslag voor bestaat. Volgens de wetgever biedt artikel 5.7 Woo een hele brede grondslag voor hergebruik van gegevens. Veel gegevens die onder de Woo niet zomaar openbaar kunnen, kunnen mogelijk wel via artikel 5.7 Woo alsnog beschikbaar worden gesteld: dit zijn volgens de wetgever dezelfde gegevens waarvan hergebruik onder de verordening mogelijk is.

Hergebruik via artikel 5.7 Woo is beperkt tot onderzoek (als 'voorwaarde') terwijl de verordening voorziet in breder hergebruik. Dit levert een bevoorrechtiging op die volgens de wetgever niet-discriminerend is. Ook sluiten het stellen van voorwaarden en het wettelijke voorwaardelijke verspreidingsverbod volgens de wetgever goed aan op 5 lid 1 van de verordening.